

TC 000.225/2016-9

Tomada de contas especial

Prefeitura Municipal de Pesqueira/PE

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de tomada de contas especial instaurada em desfavor da Sra. Cleide Maria de Souza Oliveira, ex-prefeita do Município de Pesqueira/PE no período de 2009 a 2012, e de seu sucessor, Sr. Evandro Mauro Maciel Chacon, ex-prefeito municipal no período de 2013 a 2016, em razão da inexecução parcial e sem funcionalidade dos objetos dos contratos de repasse 299.348-90/2009 e 275.816-60/2008, que tinham por finalidade a execução de pavimentação de vias públicas naquele município (peça 1, p. 45 e 201).

2. No âmbito deste Tribunal, a Secretaria de Controle Externo no Estado de Sergipe (Secex/SE) promoveu a citação dos responsáveis por débito correspondente à totalidade dos recursos efetivamente repassados à prefeitura por meio dos referidos contratos, no montante histórico de R\$ 164.029,81, decorrente, no essencial, da *“não comprovação da boa e regular gestão dos Contrato[s] de Repasse (...), considerando a falta de regularização das pendências impeditivas à continuidade e conclusão das ações estipuladas no[s] respectivo[s] contrato[s]...”* (peças 12 e 13). Desse montante, constam o débito de R\$ 154.642,91, referente ao contrato de repasse 299.348-90/2009, e o débito de R\$ 9.386,90, relativo ao contrato de repasse 275.816-60/2008, com incidência de juros e atualização monetária a partir de 7/12/2011 e 29/7/2011, respectivamente (peça 1, p. 153 e 299).

3. Após análise das alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis (peças 14, 16, 17 e 22), por entender que os ex-prefeitos não lograram êxito em afastar as irregularidades e o débito que lhes foram atribuídos, a Secex/SE propôs, entre outras medidas, julgar irregulares as contas do Sr. Evandro Mauro Maciel Chacon e da Sra. Cleide Maria de Souza Oliveira, com base no art. 16, inciso III, alínea “c”, da Lei 8.443/1992, condenando-os, solidariamente, pelos referidos débitos, bem como lhes aplicando a multa do art. 57 da mesma lei (peça 23, p. 10-11, e peças 24 e 25).

4. Manifesto, desde já, anuência parcial às razões que nortearam a proposta da unidade técnica, incorporando-as a este parecer com as considerações e ressalvas que passo a tecer, sobretudo quanto à responsabilização pelos débitos decorrentes da imprestabilidade das obras executadas pela prefeitura.

5. Para melhor compreensão e delimitação das responsabilidades dos ex-gestores, faz-se necessário apresentar um breve relato dos fatos ocorridos, tendo por orientação a necessidade de se identificar em que situação se encontravam as obras quando ocorreu a transição entre as duas gestões.

6. Com relação ao contrato de repasse 299.348-90/2009, pelo que se infere do Relatório de Prestação de Contas Parcial e Autorização de Saque, do total de R\$ 195.000,00 em recursos federais, a Caixa Econômica Federal (Caixa), com base em relatórios de acompanhamento elaborados por sua área de engenharia, autorizou o desbloqueio de R\$ 157.887,65 (peça 1, p. 117, 119 e 153). Dos valores desbloqueados, houve o saque pela prefeitura do montante de R\$ 154.642,91 em dezembro de 2011 (peça 1, p. 153).

7. De acordo com o Relatório de Acompanhamento de Engenharia (RAE) elaborado pela Caixa em 4/4/2012, último relatório concluído no período de gestão da Sra. Cleide Maria de Souza Oliveira, a execução das obras tinha atingido um percentual de 82,79 % e os serviços apresentavam qualidade razoável (peça 1, p. 93). Até a data de vistoria de 28/3/2012, do total até então medido, manteve-se a glosa de R\$ 37.112,35 (peça 1, p. 95 e 97).

8. Por meio do Ofício 1.190/2012, enviado à prefeitura municipal após a vistoria de 28/3/2012, a Caixa comunicou à Sra. Cleide Maria de Souza Oliveira que, somente após o atendimento de alguns

itens, seria possível autorizar o saque do valor glosado. Para tanto, no tocante especificamente à execução física das obras, solicitou-se *“corrigir as imperfeições encontradas na lateral das ruas do empreendimento em questão, pois os limites laterais do asfalto se encontram desalinhados e sem acabamento”* (peça 1, p. 125-127). Ademais, anteriormente, a ex-prefeita já havia sido alertada para *“a conservação e manutenção do empreendimento”* (peça 1, p. 121).

9. Em nova vistoria realizada em 18/3/2014, a Caixa verificou que *“não houve evolução de obra e que permanecem[iam] as pendências descritas no Ofício 1190/2012...”* (peça 1, p. 139). Em face disso, foi apurado o mesmo percentual de execução de 82,79%, como também se manteve a avaliação pela razoabilidade da qualidade dos serviços (peça 1, p. 99 e 101). As pendências foram novamente comunicadas à prefeitura por meio de e-mail enviado em 10/4/2014, ora na gestão do Sr. Evandro Mauro Maciel Chacon (peça 1, p. 143-144).

10. Todavia, após infrutíferas tentativas com vistas à retomada das obras pela prefeitura, *“havendo ainda evidências de desinteresse e inércia do Município para a regularização do Contrato...”* (peça 1, p. 403), a Caixa decidiu instaurar a presente TCE em razão da *“não consecução dos objetivos pactuados no Contrato de Repasse (...) em decorrência da não conclusão das obras, que, apesar de executadas parcialmente (...), não alcançaram a sua funcionalidade”* (peça 1, p. 403). A falta de funcionalidade das obras foi explicada pela Caixa nestes termos (peça 1, p. 412):

O objeto do contrato 299.348-90 prevê a pavimentação asfáltica de vias públicas, que no estado em que se encontram não apresentam funcionalidade, visto que, não obstante o alto percentual de execução, a não finalização da pavimentação, a falta de manutenção do percentual executado, ocasionando a deterioração dos trechos finalizados, a correção de diversas pendências de engenharia e a ausência das placas de sinalização e indicativas das ruas não trazem benefícios à população alvo, conforme previsto no plano de trabalho.

11. Ocorre que, conforme já registrado, de acordo com o último relatório de fiscalização *in loco*, a Caixa, embora tenha concluído pela permanência da maioria das pendências, reiterou o mesmo percentual de execução de 82,79% (peça 1, p. 99). Segundo o mesmo relatório, não haviam sido *“observadas realizações divergentes dos projetos aceitos pela Caixa”* nem *“observados materiais e/ou equipamentos divergentes das especificações aceitas pela Caixa”*, de tal forma que a *“qualidade de execução da obra/serviço”* foi considerada *“razoável”* (peça 1, p. 101). Os itens de mais baixa execução percentual diziam respeito à sinalização – a exemplo de pintura de faixas, setas e zebração e aplicação de placas de sinalização – e ao fornecimento de placas de identificação de ruas (peça 1, p. 93 e 99).

12. Portanto, apesar da persistência de diversas pendências, não se inferem dos autos as evidências que teriam levado a Caixa a concluir que *“a falta de manutenção do percentual executado”* teria ocasionado *“a deterioração dos trechos finalizados”*, fato que, no caso vertente, seria a principal razão para justificar a falta de funcionalidade das obras executadas e, por conseguinte, motivar a imputação de débito aos responsáveis correspondente à totalidade dos recursos utilizados pela prefeitura. Das diversas pendências apontadas pela Caixa, as que teriam relação mais próxima com a suposta ausência total de funcionalidade seriam *“as imperfeições encontradas na lateral das ruas do empreendimento em questão, pois os limites laterais do asfalto se encontram desalinhados e sem acabamento”* (peça 1, p. 143). No entanto, ao que parece, tais imperfeições não seriam suficientes para caracterizar a imprestabilidade integral das obras até então executadas.

13. Diante disso, conquanto as diversas pendências apontadas pela Caixa, somadas à inércia dos ex-gestores em tomar as providências com vistas à conclusão das obras, constituam-se em razões suficientes para motivar o julgamento pela irregularidade das presentes contas, entendo que se deva afastar o débito inicialmente atribuído aos ex-prefeitos, tendo em vista não estar caracterizada, de forma consistente e tecnicamente fundamentada, a imprestabilidade do que foi executado com os recursos do contrato de repasse 299.348-90/2009.

14. Já em relação ao contrato de repasse 275.816-60/2008, pelo que se infere dos autos, do total de R\$ 195.000,00 em recursos federais, a Caixa, com base em relatórios de acompanhamento elaborados

por sua área de engenharia, autorizou o desbloqueio de apenas R\$ 9.386,90, totalmente sacados pela prefeitura em julho de 2011 (peça 1, p. 297, 299, 335 e 373).

15. De acordo com o Relatório de Acompanhamento de Engenharia (RAE) elaborado pela Caixa com base em vistoria de 26/4/2012, realizada durante a gestão da Sra. Cleide Maria de Souza Oliveira, a execução das obras tinha atingido até aquela data um percentual de 17,48% (peça 1, p. 271). Ainda segundo o relatório, a exemplo das obras referentes ao contrato de repasse 299.348-90/2009, também não haviam sido *“observadas realizações divergentes dos projetos aceitos pela Caixa”* nem *“observados materiais e/ou equipamentos divergentes das especificações aceitas pela Caixa”*, de tal forma que a *“qualidade de execução da obra/serviço”* foi considerada igualmente *“razoável”* (peça 1, p. 273).

16. Por meio do Ofício 2.490/2012, enviado à prefeitura municipal após a vistoria de 26/4/2012, a Caixa comunicou à Sra. Cleide Maria de Souza Oliveira que, somente após o atendimento de alguns itens, seria possível autorizar o saque dos valores ainda retidos. Para tanto, no tocante à execução física das obras, solicitaram-se providências no sentido de *“apresentar a solução do muro de arrimo, bem como a acessibilidade e a drenagem da área cujas residências estão abaixo do greide da pavimentação”*; *“corrigir as imperfeições no pavimento bem como no meio-fio da Rua Marechal Rondon Pacheco, já que por falta de escoramento no meio-fio fez com que este viesse a tombar”*; e *“realizar a conservação e manutenção do empreendimento”*, entre outras (peça 1, p. 275-276).

17. Em 18/3/2014, já na gestão do Sr. Evandro Mauro Maciel Chacon, a nova vistoria realizada pela Caixa *“não atestou evolução da obra”* (peça 1, p. 281). Em face disso, foi apurado o mesmo percentual de execução de 17,48%, como também se manteve a avaliação pela razoabilidade da qualidade dos serviços (peça 1, p. 277 e 279).

18. Todavia, diferentemente do que foi possível extrair dos relatórios da Caixa acerca das obras do contrato de repasse 299.348-90/2009, foi constatado que as obras relativas ao contrato de repasse 275.816-60/2008 estavam bastante deterioradas, porquanto era visível a precariedade das duas únicas ruas cuja pavimentação já havia sido iniciada (peça 1, p. 277). A Rua Marechal Rondon Pacheco continuava com *“as imperfeições no pavimento bem como no meio-fio”*, as quais já deveriam ter sido corrigidas, *“já que, por falta de escoramento no meio-fio, fez com que este viesse a tombar”* (peça 1, p. 279). Por sua vez, *“a Rua Palmares encontra-se com buracos e muita sujeira em vários trechos, comprometendo a qualidade dos serviços executados e não houve evolução de obras nas demais ruas...”* (peça 1, p. 279 e 281). Todas as pendências encontradas pela Caixa foram comunicadas à prefeitura por meio de e-mail enviado em 10/4/2014 (peça 1, p. 281).

19. Portanto, a princípio, ante a imprestabilidade do que foi executado pela prefeitura, caberia a responsabilização pelo débito correspondente ao montante de recursos desbloqueados e utilizados na realização das obras, no valor de R\$ 9.386,90.

20. Entretanto, conquanto esteja caracterizado o débito decorrente da falta de funcionalidade das obras executadas, a precisa delimitação de responsabilidade não me parece possível. Isso porque, tendo em vista que o relatório conclusivo acerca da imprestabilidade das obras executadas foi elaborado com base em vistoria realizada em 18/3/2014, já na gestão do Sr. Evandro Mauro Maciel Chacon, e que o relatório anterior foi elaborado com base em vistoria realizada em 26/4/2012, muitos meses antes do término da gestão da Sra. Cleide Maria de Souza Oliveira, não é possível precisar se a deterioração das obras por falta de conservação e manutenção ocorreu em razão da desídia da ex-prefeita ou da inércia de seu sucessor. Outra hipótese seria a falta de qualidade dos serviços executados, o que atrairia para a ex-prefeita a responsabilidade pela deterioração das obras. No entanto, conforme relatado pela própria Caixa, não foram *“observadas realizações divergentes dos projetos aceitos pela Caixa”* nem *“observados materiais e/ou equipamentos divergentes das especificações aceitas pela Caixa”*, de tal forma que a *“qualidade de execução da obra/serviço”* foi considerada *“razoável”* (peça 1, p. 273).

21. Por fim, embora os recursos dos contratos de repasse tenham sido aplicados durante a gestão da Sra. Cleide Maria de Souza Oliveira, não se pode ignorar que o Sr. Evandro Mauro Maciel Chacon

agiu de forma desidiosa ao não tomar as providências necessárias com vistas à conclusão das obras e à consecução integral dos objetivos dos ajustes.

22. Pelo que se infere do termo aditivo ao contrato de repasse 299.348-90/2009 firmado em 19/12/2013, o Sr. Evandro Mauro Maciel Chacon concordou com a prorrogação da vigência do referido ajuste até a data de 19/11/2014, sendo *“ratificadas em todos os seus termos e condições as demais cláusulas do (Contrato de Repasse / Anexo ao Termo de Compromisso) ora aditado, ficando este Termo fazendo parte integrante e complementar daquele, a fim de que juntos produzam um só efeito”* (peça 1, p. 69-71). Outrossim, por meio de termo aditivo ao contrato de repasse 275.816-60/2008 firmado em 20/12/2013, o ex-prefeito também concordou com a prorrogação da vigência contratual até 19/11/2014 e ratificou *“em todos os seus termos e condições as demais cláusulas [do contrato de repasse]...”* (peça 1, p. 227 e 229). Ademais, de acordo com a análise realizada pela Caixa acerca dos documentos que lhe foram enviados em 7/8/2014, já na gestão do ex-prefeito, embora a maioria das *“pendências de obra e documentais apontadas no último Ofício...”* tenha permanecido, a prefeitura apresentou a *“declaração de manutenção, guarda e operação do empreendimento em tela”* e a *“declaração responsabilizando-se pela conservação e manutenção periódica dos dispositivos de sinalização”* (peça 1, p. 145). Portanto, assim como a ex-gestora, o Sr. Evandro Mauro Maciel Chacon se comprometeu tanto com a conclusão das obras como com a sua conservação e manutenção.

23. Portanto, pelas razões aqui expostas, seria o caso de propor o julgamento pela irregularidade das contas da Sra. Cleide Maria de Souza Oliveira e do Sr. Evandro Mauro Maciel Chacon, com base no art. 16, inciso III, alínea “b”, da Lei 8.443/1992, aplicando-lhes a multa do art. 58, inciso I, da mesma lei.

24. Contudo, conforme destacado pela Secex/SE, *“em relação a ambos os contratos de repasse, pode-se mencionar que não existe nenhum documento de execução física dos ajustes, a exemplo de notas fiscais, procedimentos de licitação, notas de empenho da prefeitura, notas de pagamento ou qualquer outro elemento de prestação de contas que nos permita deussumir acerca da regularidade ou não da utilização dos recursos públicos”* (peça 3, p. 4). Diante disso, por meio de diligência, a unidade técnica solicitou à Caixa que encaminhasse *“cópia das prestações de contas referentes aos Contratos de Repasses 299.348-90/2009 (...) e 275.816-60/2008 (...), incluindo os extratos bancários das contas correntes específicas para movimentação dos recursos dos ajustes”* (peça 5, p. 1). No respectivo ofício de diligência, a unidade instrutiva cuidou de esclarecer que *“as informações solicitadas são essenciais à análise e apreciação da matéria”* (peça 5, p. 1).

25. A despeito disso, em resposta à referida diligência, a Caixa encaminhou a este Tribunal um *“CD-ROM com a referida documentação”*, impressa e juntada aos autos pela Secex/SE (peças 7 e 8). No entanto, *“em relação à documentação apresentada pela CEF [Caixa Econômica Federal] (...), cabe referenciar o fato de que a mesma não tem nenhuma relação com a prestação de contas dos contratos de repasse aqui tratados, limitando-se [a enviar ao TCU] aqueles [documentos] que deram ensejo à instauração da TCE, a exemplo do relatório do tomador de contas especial e outros no mesmo sentido”*, conforme concluído pela unidade instrutiva (peça 9, p. 3).

26. Portanto, a resposta da Caixa foi inconclusiva quanto à documentação eventualmente apresentada pelos responsáveis a título de prestação de contas, muito embora a diligência realizada pela unidade técnica tenha sido *“bastante específica em relação aos documentos que deveriam ser enviados, ou seja, a cópia das prestações de contas referentes aos Contratos de Repasses (...), incluindo os extratos bancários das contas correntes específicas para movimentação dos recursos dos ajustes”*, conforme destacado pela Secex/SE (peça 9, p. 3). Ante o insucesso da diligência promovida pelo TCU, não é possível inferir se os responsáveis encaminharam ou não as respectivas prestações de contas ou, caso as tenha apresentado, se a documentação por eles enviada, ainda que parcial, seria suficiente para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos repassados ao município, sobretudo no que diz respeito ao indispensável nexos entre os recursos recebidos e as despesas realizadas na execução dos ajustes.

27. De acordo com a cláusula terceira dos contratos de repasses, a prefeitura municipal tinha por obrigação “*prestar contas dos recursos transferidos (...), inclusive de eventuais rendimentos provenientes das aplicações financeiras legalmente autorizadas*” (peça 1, p. 47 e 203). Nos termos da cláusula décima segunda do contrato de repasse 275.816-60/2008, “*a Prestação de Contas referente ao total dos recursos (...) deverá ser apresentada (...) até 60 (sessenta) dias após o término da vigência do contrato*” (peça 1, p. 209). Por sua vez, pela cláusula décima segunda do contrato de repasse 299.348-90/2009, a “*Prestação de Contas referente ao total dos recursos (...) deverá ser apresentada (...) até 30 (trinta) dias após o término da vigência do contrato ou da efetivação do último pagamento, o que ocorrer primeiro*” (peça 1, p. 57). Já pela cláusula décima primeira dos referidos contratos, “*as faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios de despesas serão (...) mantidos em arquivo, em ordem cronológica, no próprio local em que forem contabilizados, à disposição dos órgãos de controle interno e externo e pelo prazo de 10 (dez) anos [5 (cinco) anos, no caso do contrato de repasse 275.816-60/2008], contados da aprovação da prestação de contas...*”, bem como poderá ser solicitado “*o encaminhamento de cópias dos comprovantes de despesas, ou de outros documentos, a qualquer momento...*” (peça 1, p. 57 e 209).

28. Diante disso, este membro do Ministério Público de Contas propõe a restituição dos autos à unidade técnica com vistas à **realização de nova diligência à Caixa** para que:

a) Seja expressamente informado a este Tribunal se as prestações de contas da aplicação dos recursos recebidos pelo Município de Pesqueira/PE por meio dos Contratos de Repasse 275.816-60/2008 e 299.348-90/2009 foram efetivamente apresentadas pelos responsáveis; e

b) Caso tenham sido apresentadas, que seja fornecida toda a documentação enviada a título de prestação de contas, incluindo os documentos comprobatórios das despesas e os extratos bancários das contas correntes específicas para movimentação dos recursos dos ajustes, bem como as análises efetuadas pela Caixa a respeito dessas prestações de contas.

29. Além disso, este *Parquet* propõe que a Secex/SE seja autorizada, desde já, a **promover as citações dos responsáveis** caso, após análise das informações enviadas pela Caixa, restem caracterizadas a omissão no dever de prestar contas e/ou a falta de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos por eles geridos, sobretudo no que diz respeito à falta de nexo entre os recursos repassados e as obras parcialmente executadas.

30. Importante observar que, na hipótese de omissão no dever de prestar contas, os responsáveis deverão ser instados expressamente, no ofício citatório, a justificar sua omissão, nos termos do art. 209, § 4º, do Regimento Interno do TCU, bem como alertados que os documentos eventualmente apresentados a título de prestação de contas deverão estar de acordo com as exigências legais, regulamentares e contratuais, vir acompanhadas de argumentos de fato e de direito, de elementos comprobatórios das despesas e da regular aplicação dos recursos federais geridos, de tal forma que dessas informações e documentos seja possível extrair o nexo entre os recursos repassados e as despesas efetivamente realizadas para a execução dos objetos dos contratos de repasse.

31. Caso não seja acolhida a medida aqui alvitrada, este membro do Ministério Público de Contas propõe julgar irregulares as contas da Sra. Cleide Maria de Souza Oliveira e do Sr. Evandro Mauro Maciel Chacon, com base no art. 16, inciso III, alínea “b”, da Lei 8.443/1992, aplicando-lhes a multa do art. 58, inciso I, da mesma lei, sem prejuízo das medidas sugeridas pela unidade técnica nos itens “c”, “d”, “e” e “f” de sua proposição (peça 23, p. 10, e peças 24 e 25).

(Assinado Eletronicamente)

Sérgio Ricardo Costa Caribé

Procurador